Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

28 684 Naar een veiliger samenleving

Nr. 463 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2016

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) hebben in 2014 en 2015 vervolgonderzoek gedaan naar de vraag hoe gemeenten aanvragen om evenementenvergunningen behandelen en hoe zij daarbij omgaan met risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid. De resultaten zijn neergelegd in het rapport *Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen*. Met deze brief bied ik, mede namens de Minister en Staatssecretaris van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), dit rapport aan[1].

Het onderzoek van de gezamenlijke Inspecties is een vervolg op twee eerdere onderzoeken, verschenen in 2008 en 2012, waaruit bleek dat de bescherming van de veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen niet op orde was.[2] [3]

Conclusies IVenJ en IGZ

Op basis van hun onderzoek komen de Inspecties tot de volgende conclusies:

1. Door het ontbreken van concrete doelstellingen geeft het *beleid* van gemeenten *onvoldoende houvast* voor het toetsen van aanvragen om evenementenvergunningen en van voorgestelde veiligheids- en gezondheidsmaatregelen.
2. Het *proces* van de behandeling van aanvragen om een evenementenvergunning bevat *te veel onvolkomenheden en vrijheden*. Daardoor

---

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

[2] 2008: *Gezondheidsbescherming bij publieksevenementen onvoldoende geborgd*, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
2012: *Veiligheid en gezondheidsbescherming bij publieksevenementen moeten verbeteren*, Inspectie Veiligheid en Justitie en Inspectie voor de Gezondheidszorg

[3] Kamerstuk 31 700 XVI, nr. 86
Kamerstuk 28 684, nr. 357

kst-28684-463
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

is niet gewaarborgd dat de risico's voor veiligheid en gezondheid bij evenementen voldoende aandacht krijgen.
3. Gemeenten *betrekken de hulpverleningsdiensten en/of de veiligheidsregio onvoldoende* bij het proces van de behandeling van vergunningaanvragen.
4. Er is *onvoldoende afstemming en uitwisseling* van kennis tussen de afdelingen vergunningverlening en *toezicht en handhaving*.
5. De opzet, de uitkomsten en het gebruik van *evaluaties* bij gemeenten hebben *nauwelijks een toegevoegde waarde* in het reduceren van de risico's voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen.
6. Op basis van bovenstaande stellen de Inspecties vast dat veel gemeenten bij publieksevenementen *nog steeds te weinig oog hebben voor de veiligheids- en gezondheidsrisico's*. Gemeenten moeten hier meer aandacht aan besteden om te voorkomen dat burgers onnodig risico lopen.

Tussen gemeenten doen zich verschillen voor. De gemeenten met meer dan 100.000 inwoners komen op bijna alle aspecten van het onderzoek beter naar voren dan andere gemeenten. Ze besteden meer aandacht aan publieksevenementen. Verder viel het de Inspecties op dat met name de middelgrote gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners in negatieve zin afwijken van grotere en kleinere gemeenten en kritisch zouden moeten kijken naar de wijze waarop zij omgaan met publieksevenementen.

Aanbevelingen IVenJ en IGZ

Aan de gemeenten

De Inspecties doen aan de gemeenten de volgende aanbevelingen:
1. Stel voor publieksevenementen beleid vast waarin:
   a. concrete doelstellingen voor de veiligheid en de gezondheid zijn beschreven;
   b. de afwegingen op het punt van de beperking van risico's voor veiligheid en gezondheid inzichtelijk zijn gemaakt;
   c. de rol en de verantwoordelijkheid van de organisator zijn omschreven.
2. Scherp instrumenten en afspraken aan zodat deze leiden tot zorgvuldige en transparante afwegingen op het punt van veiligheid en gezondheid bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor een publieksevenement.
3. Betrek bij de vergunningprocedure nadrukkelijk het advies van de hulpverleningsinstanties en/of de veiligheidsregio.
4. Zorg voor een goede afstemming tussen de gemeentelijke processen toezicht en handhaving enerzijds en vergunningverlening anderzijds en borg daarbij de wederzijdse uitwisseling van kennis en ervaringen.
5. Zorg voor kwalitatief goede evaluaties van evenementen en voor het breed delen van de uitkomsten.

Aan de veiligheidsregio's

Aan de veiligheidsregio's doen de Inspecties ook een drietal aanbevelingen:
1. Draag standaard zorg voor een geïntegreerd advies vanuit de drie hulpverleningsdiensten aan de gemeenten.
2. Zorg, samen met de gemeenten, steeds voor een volledig en actueel regionaal overzicht van publieksevenementen.
3. Heroverweeg in het verband van de veiligheidsregio de wenselijkheid van de bestaande norm van de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) voor adviesaanvragen.

Reactie

Ik heb met interesse kennis genomen van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het rapport en onderschrijf de aanbevelingen, mede namens de Minister en de Staatssecretaris van VWS.

Gemeentelijke verantwoordelijkheid

In Nederland vinden jaarlijks tienduizenden evenementen plaats, variërend van een kleine buurtbarbecue voor een man of vijftig tot grootschalige, meerdaagse festivals die tienduizenden bezoekers trekken. Wat al deze evenementen bindt, is het plezier dat mensen beleven aan het bijwonen ervan. Het zou een vanzelfsprekendheid moeten zijn dat bezoekers (los van de verantwoordelijkheid die zij uiteraard dragen voor hun eigen gedrag) er van uit kunnen gaan dat er al het mogelijke aan gedaan is om het evenement zo veilig mogelijk te laten verlopen. Naast de verantwoordelijkheid die de organisator hiervoor uiteraard draagt, ligt hier ook een belangrijke rol en verantwoordelijkheid voor gemeenten, die hierin een autonome bevoegdheid hebben. Zij kunnen evenementenvergunningen verlenen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en zijn daarnaast regisseur van het lokale veiligheidsbeleid. De burgemeester toetst aan de hand van een vergunningaanvraag of sprake is van onverantwoorde risico's voor de openbare orde, veiligheid en gezondheid. Daarbij kan hij advies inwinnen bij de hulpdiensten afzonderlijk of, bij voorkeur, een geïntegreerd advies vragen aan de veiligheidsregio. Op basis van deze beoordeling verleent de burgemeester al dan niet een vergunning, zo nodig onder bepaalde voorwaarden. De gemeente dient vervolgens te controleren of de organisator zich hieraan houdt.

Ik vind het zorgelijk te moeten constateren dat er, ondanks enkele grote incidenten en bij herhaling geconstateerde tekortkomingen[4], op grond van de uitkomsten van het onderzoek van de Inspecties nog steeds weinig verbetering lijkt te zijn in de kwaliteit van gemeentelijke processen rondom het verlenen en handhaven van evenementenvergunningen en de aandacht voor veiligheids- en gezondheidsrisico's daarbij. De Inspecties constateren te weinig gevoel van urgentie om verbeteringen door te voeren. Veel gemeenten geven onvoldoende prioriteit aan dit onderwerp en nemen daarmee in onvoldoende mate hun verantwoordelijkheid. Met een totaal van tienduizenden evenementen per jaar is het inderdaad zo dat zich slechts bij een zeer klein percentage van de evenementen ernstige incidenten voordoen. Evaluaties van deze incidenten laten echter vrijwel altijd zien dat ze voorkomen hadden kunnen worden als risico's van te voren beter waren ingeschat en afgewogen en er minder op routine was gehandeld. Gemeenten zouden de organisatie van een evenement bovendien niet alleen in economisch perspectief moeten plaatsen. Er zijn meer belangrijke afwegingen, onder meer op het gebied van veiligheid en volksgezondheid, die een rol moeten spelen bij het besluit al dan niet een vergunning te verlenen.

Ik ben van mening dat er voldoende instrumenten zijn om lokaal het evenementenbeleid en de processen rondom vergunningverlening en -handhaving op orde te krijgen en te houden. De APV biedt de juridische grondslag om een evenement te vergunnen, te weigeren of aanvullende eisen te stellen. De Handreiking Evenementenveiligheid (HEV) en doorvertalingen daarvan binnen onder meer veiligheidsregio's en in het webdossier van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid bieden houvast voor het inrichten van het proces. Daarnaast ontwikkelt de

[4] Zie de rapporten genoemd onder voetnoot 1 en het rapport *Monster truck ongeval Haaksbergen – tussen vergewissen en vergunnen* van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, mei 2015.

Stichting Evenementenhandboek momenteel een handboek dat gemeenten en adviserende diensten kunnen gaan gebruiken als referentiekader bij de beoordeling van risico's en maatregelen.

Mij bereiken ook uit de lokale praktijk en uit gesprekken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Veiligheidsberaad geen signalen dat er lacunes zouden zijn in wet- en regelgeving of ondersteunend instrumentarium. Deze conclusie werd eveneens getrokken tijdens bijeenkomsten die in het najaar van 2015 werden georganiseerd door de VNG en door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters samen met het Veiligheidsberaad, naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over het Monstertruckincident in Haaksbergen. Het proces is helder maar de bewustwording en alertheid waarmee de vergunning wordt verleend en de focus daarbij op veiligheids- en gezondheidsrisico's behoeven meer aandacht en prioriteit. Ook werd geconstateerd dat de nodige kennis en ervaring aanwezig is bij verschillende gemeenten maar dat die tussen gemeenten onvoldoende wordt gedeeld en benut.

Ik roep gemeenten dan ook op om hun verantwoordelijkheid te nemen en met behulp van de bevindingen en aanbevelingen van de beide Inspecties in te zetten op het vergroten van de alertheid, het risicobewustzijn en de kennisdeling van degenen die betrokken zijn bij het gehele proces van vergunningverlening en – handhaving en dit proces daarmee in te richten als veiligheidskritisch proces. Door onderling meer kennis en ervaring uit te wisselen kunnen gemeenten elkaar hierin bovendien ondersteunen en verder helpen. Ik heb de VNG en het Veiligheidsberaad gevraagd onder hun leden en achterban bekendheid te geven aan het onderzoeksrapport en aandacht te vragen voor de conclusies en de aanbevelingen.

Aanbevelingen aan veiligheidsregio's

Het is positief dat de Inspecties constateren dat in de afgelopen jaren de samenwerking tussen de hulpverleningsdiensten is geïntensiveerd. Ik ga er van uit dat dit een verdere impuls kan geven aan de verbetering van het proces van vergunningverlening. Ik onderschrijf de aanbeveling van de Inspecties dat veiligheidsregio's gemeenten bij het verlenen van een vergunning voor een publieksevenement kunnen ondersteunen door zorg te dragen voor een geïntegreerd advies van de hulpverleningsdiensten. Indien de gemeente dit advies niet vraagt kan dit leiden tot extra risico's voor gezondheid en veiligheid.

De veiligheidsregio en de afzonderlijke hulpverleningsdiensten brandweer, politie, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en Gemeenschappelijke/Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) kunnen de gemeenten helpen om gezondheid en veiligheid te verbinden. Zij kunnen adviseren over de consequenties van evenementen ten aanzien van onder meer de capaciteit van de hulpverleningsdiensten, bereikbaarheid en de capaciteiten binnen de keten van de gezondheidszorg.

Niet alleen bij een evenement binnen één veiligheidsregio is de afstemming met en tussen hulpverleningsdiensten relevant. Ook indien een evenement zich uitstrekt over twee of meer regio's zoals bij de start van de Tour de France in 2015 is dit van groot belang.

De veiligheidsregio's bespreken de aanbevelingen van de Inspecties in de vergadering van het Veiligheidsberaad op 18 maart 2016 in aanwezigheid van de Inspectie van Veiligheid en Justitie. In de HEV staat al de aanbeveling dat een geïntegreerd advies vanuit de hulpverleningsdiensten aan de gemeenten ter beschikking gesteld moet worden en dat er samen met

gemeenten gezorgd moet worden voor een regionaal overzicht van publieksevenementen. Deze handreiking wordt in de vergadering daarom nogmaals onder de aandacht gebracht.

Verder wordt door de Inspecties voorgesteld om de wenselijkheid van de bestaande GHOR-norm voor adviesaanvragen te heroverwegen. Ik vraag het Veiligheidsberaad om in overleg met GGD GHOR Nederland aan te geven of deze landelijke GHOR-norm adequaat is.

Gezondheid bij evenementen

De Inspecties vragen in de breedte om aandacht voor gezondheid bij evenementen. Ik wil tot slot van de gelegenheid gebruik maken om daarnaast enkele specifieke onderwerpen met betrekking tot gezondheid bij evenementen te vermelden.

Drugspreventie

Het Ministerie van VWS ondersteunt gemeenten in het voeren van hun drugspreventiebeleid. Hoewel uit het onderzoek blijkt dat bijna alle gemeenten het verwachte gebruik van alcohol of drugs op een evenement meewegen bij een vergunningverlening, is op lokaal niveau niet altijd duidelijk welke voorwaarden gewenst of noodzakelijk zijn. Daarom stelt het Trimbos-instituut, in opdracht van VWS, voor gemeenten een Handreiking Drugs en Alcohol op Evenementen op. Deze komt dit voorjaar beschikbaar. Gemeenten kunnen deze gebruiken om in hun vergunningverlening voorwaarden op te nemen ter voorkoming van aan middelengebruik gerelateerde gezondheidsincidenten.

Gehoorschade

Gemeenten kunnen in hun evenementenvergunning maxima stellen aan het geluidsniveau en verplichten dat er aanvullende maatregelen worden genomen ter preventie van gehoorschade bij de bezoekers. Bijvoorbeeld: zorgen dat bezoekers niet te dicht bij de boxen kunnen komen en zorgen dat gehoorbescherming beschikbaar is. Uit het rapport van de Inspecties blijkt echter dat nog maar weinig gemeenten dit doen. Het is belangrijk dat het tegengaan van gehoorschade ook wordt meegenomen bij de vergunningverlening voor evenementen.

Sportmedische zorg

Op het terrein van sportevenementen is er sprake van een grote variëteit die vraagt om een specifieke vorm en mate van medische zorg. De organisator van het evenement is hierbij primair verantwoordelijk voor de inzet van verantwoorde sportmedische begeleiding. Daarnaast is het van belang dat vergunningverleners eenduidige eisen stellen aan de acute sportmedische zorg bij (sport)evenementen, al dan niet met advies van de GHOR. Het Ministerie van VWS zal hier met de VNG en andere lokale partners over in gesprek gaan.

Ik benadruk tot slot dat ik verwacht dat zowel gemeenten als veiligheidsregio's de uitkomsten van het rapport van de IVenJ en de IGZ serieus nemen en tot actie zullen overgaan, en heb de VNG en het Veiligheidsberaad gevraagd hier een actieve rol in te vervullen. Ik blijf de ontwikkelingen volgen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur